
LA REFORMA MUNICIPAL: ¿DESCENTRALIZACION O CENTRALISMO?

Carlos Moreno Ospina*

INTRODUCCION

A raíz de la expedición y reglamentación de las normas sobre descentralización política, administrativa y fiscal que vienen siendo conocidas como reforma municipal, se han suscitado, dentro de los distintos grupos sociales, expectativas, estudios y campañas de promoción sobre el significado e implicaciones de las medidas adoptadas.

El hecho mismo de que en la actualidad se esté presentando debate amplio acerca de las características, el funcionamiento y las necesidades de aquel ente administrativo que durante tanto tiempo permaneció en el rincón más olvidado del interés nacional, el municipio, revela ya la trascendencia del proyecto gubernamental. Hasta dónde llega éste y qué persigue es lo que se discute.

Las opiniones son divergentes. Las hay desde aquellas que consideran la reforma como un paso más, aunque importante, de la estrategia de las clases dominantes para dismantelar totalmente el Estado-bienestar y avanzar, dentro de una concepción neoliberal, hacia la reducción del tamaño y la intervención del Esta-

do (1). Pero también aparecen las que consideran que las transformaciones adoptadas constituyen un progreso jamás visto durante nuestra vida republicana y que pueden considerarse como la revolución municipal. La exaltación alcanza grados tales que en un pequeño libro, de reciente edición, se puede leer:

No es exagerado afirmar que en 176 años de vida independiente no se había producido una acción que llegara tan al fondo de la problemática social y política, ni que conjugara tantos elementos de compenetración con la realidad universal. Ni siquiera la Constitución del 86, podría resultar comparable en los efectos potenciales de la reforma que nos ocupa (2).

Sin caer en ninguno de estos dos extremos, este artículo pretende presentar algunas consideraciones analíticas sobre los objetivos, las implicaciones y las limitaciones de la reforma municipal.

Para ello, en la primera parte se desarrolla una discusión acerca de la validez del análisis gubernamental. Este considera al centralismo como exclusivo factor causal de la sombría situación que ya presentaba el país al iniciar la

* Economista, investigador del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales. Este artículo fue financiado por FESCOL.

1. Ver, por ejemplo, Dario Restrepo, "La reforma política del Estado. La descentralización, una salida institucional a la crisis", Bogotá, Universidad Nacional, Facultad de Ciencias Económicas, 1986.
2. Mario Calderón Rivera, *Un nuevo municipio: un nuevo país*, Bogotá, Banco Central Hipotecario, 1987, p. 8.

presente década y, obviamente, a la reforma descentralista un mecanismo apropiado para enfrentarla. La situación, sin embargo, es más compleja. La reforma, efectivamente, puede apoyar la ampliación de la democracia en Colombia, pero ella sola no lo hace.

La segunda parte se concentra específicamente en el análisis de la reforma. Partiendo de un breve recuento del proceso de discusión y de estudios que confluyeron en la presentación y aprobación de la legislación descentralista, se pasa luego al estudio de los alcances y limitaciones que ella muestra en tres grandes aspectos de la vida municipal: la participación ciudadana, la modernización administrativa y la descentralización fiscal. Por último, se presentarán las conclusiones de dicho examen y se señalarán los aspectos más protuberantes mediante los cuales la reforma municipal, tal como está, se configura en factor de entramamiento de la gestión de las administraciones locales. Ellos básicamente tienen que ver con el reforzamiento de los controles centralistas en un supuesto proceso de descentralización.

II. MARCO DE REFERENCIA

Durante la administración de Belisario Betancur, el gobierno nacional adopta un proyecto de modernización del Estado que, con criterio descentralista, pretende dotar de una más activa vida política administrativa y fiscal a todas las regiones y los municipios colombianos.

A tal fin, se expiden normas que establecen la participación de los ciudadanos tanto en la elección directa de los alcaldes (Acto Legislativo No. 1 de 1986) como en la solución de los problemas propios de su respectiva localidad (Ley 11 de 1986). Además, para el nivel regional, se adoptan medidas sobre la administración departamental (Ley 03 de 1986) y sobre planificación regional (Ley 76 de 1985). Como complemento para perfeccionar la estrategia descentralista, se busca el fortalecimiento de los fiscos departamentales y municipales (Ley 14 de 1983) y, posteriormente, se incrementan las transferencias desde el gobierno central hacia el nivel municipal de la administración (Ley 12 de 1986).

Este conjunto de leyes, así como sus decretos reglamentarios y los expedidos en virtud de facultades otorgadas al Ejecutivo, son presentadas por el gobierno como una reforma integral que incrementa la participación ciudadana, descentraliza la planificación y la designación de los alcaldes y acrecienta los recursos financieros locales y regionales con el fin de respaldar el proceso como un todo.

La justificación de la reforma descansó recurrentemente sobre la necesidad de mitigar o al menos detener el acentuado proceso de concentración de funciones y de responsabilidades para la prestación de servicios comunitarios en manos del nivel nacional de la administración pública. La secular tradición centralista en el país efectivamente condujo a que la nación adquiriera cada vez más funciones y absorbiera la prestación de casi todos los servicios reclamados por la población. A fin de responder a las necesidades —crecientes en magnitud y en diversidad—, el nivel central del Estado alcanza características gigantescas, con un elevado número de instituciones nacionales destinadas a garantizar las condiciones básicas de vida que exige la ciudadanía.

Como lógica contrapartida, la centralización de los recursos públicos en las arcas del gobierno central alcanza un grado muy elevado. En efecto, como puede observarse en el Cuadro No. 1, la segunda mitad de este siglo ha presentado una persistente tendencia a la concentración de los ingresos tributarios en el nivel nacional de la administración. Aunque a partir de 1979 la tendencia se revierte, la participación de los departamentos y municipios, en conjunto, no alcanza a representar una quinta parte de los impuestos recaudados en todo el país en 1981, es decir, no es siquiera la mitad de la que tenían en 1950.

El resultado de este proceso ha sido el ostracismo de los niveles regionales y locales de gobierno, reiteradamente despojados de recursos y de funciones por el gobierno nacional el cual, sin embargo, jamás ha logrado un cubrimiento siquiera aceptable en la prestación de los servicios básicos para todo el territorio nacional.

En efecto, las entidades descentralizadas de orden nacional, dotadas de cuantiosos recursos

CUADRO No. 1
PARTICIPACION EN EL TOTAL DE
INGRESOS TRIBUTARIOS

(Porcentajes)

Años	50	60	70	73	74	75	76	77	78	79	80	81
Niveles de Gobierno												
Nacional	58.40	59.80	73.70	83.44	83.75	84.35	86.41	85.45	87.63	83.81	82.20	80.47
Departamentos	23.80	19.60	11.50	9.69	9.96	10.01	8.94	10.08	7.88	9.82	10.64	11.27
Municipios	17.80	20.60	12.00	6.87	6.29	5.64	4.65	4.47	4.49	6.37	7.16	8.26
Total	100.00	100.00	97.20	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

Fuentes: Jaime Castro, Presentación al Código de Régimen Municipal, Editorial Oveja Negra, Bogotá, 1986. Cuadro No. 1.
DANE. El Sector Público Colombiano 1970-1981. División de Edición del DANE, Bogotá, 1984.

estatales para afrontar la inversión y la prestación de servicios públicos en todos y cada uno de los municipios y las regiones del país, se convierten en verdaderos centros de poder, objeto de los apetitos de la llamada clase política que puja por su control administrativo para, a través de la utilización particular de los recursos públicos concentrada en sus feudos regionales, incrementar su botín electoral y clientelista. En este proceso terminan siendo beneficiados con la inversión pública los municipios y los departamentos con mayor poder político, incrementándose las desigualdades regionales y dejando prácticamente marginadas de la atención estatal a la gran mayoría de las localidades.

La administración pública de los departamentos y municipios, despojada por la nación de funciones y recursos, ve reducida su razón de existir a convertirse en sujeto pasivo de la contienda por las cuotas burocráticas, que los caciques regionales utilizan para el mantenimiento de su caudal electoral, como otra forma adicional del clientelismo.

La inconformidad ciudadana con la desatención de sus necesidades básicas, en el marco global de exclusión política configurado por el bipartidismo y el Frente Nacional, se va manifestando lenta pero progresivamente con expresiones tales como la aparición de movimientos "cívicos" locales y regionales, definidos más por el rechazo a los dirigentes políticos tradicionales, que por propuestas alternativas de

política estatal (3). Parte de la inconformidad también es canalizada por los grupos guerrilleros que aprovechan el descontento popular en grandes zonas del territorio nacional donde la presencia estatal es casi desconocida, y en las cuales logran un gran desarrollo en la década pasada. O por el narcotráfico que, utilizando su gran potencial económico, ha podido presentar en algunas ciudades soluciones prácticas a necesidades inmediatas de la población en aspectos de vivienda, empleo, instalaciones deportivas y otras, alcanzando simpatías suficientes para canalizarlas electoralmente con relativo éxito.

Estas tres formas de expresión de la inconformidad no pasan aún de ser manifestaciones aisladas, aunque ya dan indicios de una búsqueda de opciones diferentes por parte de una población que ha soportado ya largo tiempo la falta de participación y de mecanismos para incidir en las decisiones políticas y administrativas que más directamente le afectan.

Pero la forma aún más generalizada de desavenencia ciudadana con tal situación, continúa siendo la apatía ante los problemas políticos y administrativos de los niveles locales y regionales de gobierno, la cual se ha expresado persistentemente en un abultado porcentaje de abstención electoral.

3. El diagnóstico oficial obviamente no da ninguna responsabilidad en la crisis política, administrativa y fiscal de los municipios al bipartidismo ni al Frente Nacional, sino que la caracteriza como consecuencia exclusiva del centralismo. Así se evidencia en la Presentación de Jaime Castro al Código de Régimen Municipal, Bogotá, Oveja Negra, 1986.

Quizás el único aspecto en el cual la población colombiana empieza a superar la actitud apática es el que se relaciona con la desatención estatal a sus necesidades de servicios y obras públicas. Los paros cívicos —protestas todavía muy inorgánicas y coyunturales—, en su gran mayoría han presentado demandas en esos campos y, conocedores de la ineficiencia y el simple papel de intermediarios de los niveles de gobierno regional y local, enfrentan directamente al gobierno nacional para la satisfacción de sus peticiones. Por esta vía, el gobierno nacional no solo ha concentrado funciones y recursos. También ha centralizado la definición de la mayor parte de los conflictos sociales que se presentan en el país, incluso los más locales, teniendo que recurrir reiteradamente al manejo del presupuesto nacional para destinar partidas hacia renglones no programados, agudizando las deficiencias, ya de por sí evidentes, en su responsabilidad de responder a las exigencias mínimas de la vida comunitaria.

Este último argumento fue utilizado repetidamente para sustentar la modernización administrativa de los diferentes niveles de gobierno que pretendía lograr la reforma constitucional en la administración López Michelsen la cual, si bien abortó por vicios procedimentales y por falta de respaldo político en las cámaras, señaló el inicio de un gran debate sobre la eficiencia de la administración pública en todos sus niveles.

Aunque la discusión quedó relegada a segundo plano en los pronunciamientos oficiales bajo la presidencia de Turbay Ayala, el gobierno contrató un estudio con el objeto de establecer, desde un punto de vista "técnico", un diagnóstico sobre la eficiencia administrativa y del gasto público en Colombia. El estudio (4), más conocido como Informe Bird-Wiesner, a partir de criterios económicos, concluye estableciendo que la centralización de funciones y responsabilidades en el gobierno central, ha conducido a la ineficiencia administrativa y a una absoluta falta de control y de efectividad del gasto público. En esa medida, el informe final de la misión reforzó, con una aureola imparcial y académica, las propuestas inicialmente planteadas por López para la Constituyente.

Con estos antecedentes, Belisario Betancur asume la dirección del gobierno con un terreno allanado para el propósito de descentralización, en el cual confluyeron el consenso de los gremios —particularmente la ANDI que se había opuesto a la reforma de 1977—, la voluntad política de los parlamentarios que buscaban, a través de la descentralización, una mayor injerencia en el manejo de los recursos estatales y el interés del Ejecutivo de definir canales de participación de la ciudadanía como uno de los medios para fortalecer su política de paz. Paradójicamente, Betancur le gana las elecciones a López para, en cuanto a política de descentralización se refiere, cristalizar parcialmente las ideas de éste, apoyándose en Jaime Castro, uno de los principales promotores de la Constituyente lopista.

Paralelamente, Betancur también persigue la justificación técnica, con el estudio realizado por la Comisión de Gasto Público (5) el cual, siguiendo los lineamientos generales del Informe Bird-Wiesner pero con mayor énfasis en la racionalidad económica del gasto público (6), plantea recomendaciones que se verán plasmadas en las normas dictadas por la administración Barco, en virtud de las facultades extraordinarias otorgadas por la legislación descentralista.

Estos aspectos configuran los rasgos generales y los antecedentes inmediatos del proceso de descentralización política, administrativa y fiscal que, iniciado en la administración pasada, debe ser desarrollado por el actual gobierno.

III. LA REFORMA

Como se señaló antes, la descentralización política, administrativa y fiscal es considerada por el gobierno como una reforma integral. Mediante la ampliación de la participación ciudadana en los asuntos locales, los cambios introducidos en la estructura administrativa para

4. Misión de Finanzas Intergubernamentales, **Finanzas Intergubernamentales en Colombia**. Bogotá, Departamento Nacional de Planeación, 1981.

5. Comisión de Gasto Público. **Informe final de la Comisión de Gasto Público 1986**, *Economía Colombiana*, Separata No. 12. Bogotá, abril 1987.

6. Véase Jorge Iván González, "Énfasis diferentes para un mismo propósito", en *Economía Colombiana*, No. 190-191, Bogotá, febrero-marzo de 1987.

hacerla más funcional y eficiente, y el fortalecimiento de los recursos financieros disponibles para la satisfacción de las necesidades de sus habitantes, se busca reanimar el municipio como célula básica del ordenamiento político en el país.

Pero el carácter integral de la reforma es realizado recurrente y progresivamente dado que, por tres vías diferentes y complementarias, se está atacando la raíz misma de los problemas que configuran el oscuro panorama de la situación nacional percibida por la visión oficial, esto es, el centralismo.

El centralismo exagerado que, efectivamente, se ha afianzado en el país, es colocado en el banquillo de los acusados y declarado culpable de fenómenos que provienen de causas muy diversas, aunque una de ellas sea la concentración de funciones y poder en manos del gobierno central. En efecto, realidades de la vida nacional como la ineficiencia administrativa de departamentos y municipios, los paros cívicos, el desorden presupuestal, la apatía política y la abstención, o como el clientelismo y la guerrilla, son abordados desde esta perspectiva simplista como resultados de un único factor causal, el centralismo.

Obviamente, desde esta óptica la reforma en curso puede ser y es presentada como la panacea para todas las dificultades que atraviesa la nación y como el sendero que conducirá a los colombianos hacia la paz, el desarrollo y la democracia. La descentralización aparece entonces como una de las expresiones del interés y la voluntad del gobierno para enfrentar la crisis política y social en que se encuentra sumergido el país, y para dar respuesta a las demandas ciudadanas.

Pero a despecho de la propaganda que el gobierno ha desplegado alrededor de la reforma y de todo el potencial que le asigna, diversos estudios que se han adentrado en la búsqueda de una comprensión analítica de los fenómenos que configuran la crisis nacional, coinciden en señalar la complejidad de los factores explicativos de su aparición o afianzamiento, uno de los cuales, no siempre el más importante, es sin duda el centralismo. De igual modo, existe

consenso alrededor de la necesidad de disminuir las restricciones que impiden el ejercicio amplio y cabal de la democracia en Colombia como única forma de impedir la profundización de los componentes de la crisis y la agudización de la violencia en los conflictos sociales (7).

Así el diagnóstico, el carácter integral de la reforma puede ser cuestionado. Aunque su sanción parlamentaria es presentada como la aprobación de un proyecto global, se trata más de una coincidencia de consensos: con iniciativas de vieja data como la elección popular de alcaldes; con la impostergable necesidad de modernizar algunas estructuras estatales a fin de corregir las ineficiencias administrativas y del gasto público en todos los niveles de gobierno; y con el intento de canalizar institucionalmente la protesta ciudadana expresada cada vez más por las vías de hecho.

Por otra parte, la reforma no es un frontal ataque al centralismo como se le quiere hacer aparecer. Los cambios efectuados en los niveles regionales y locales de gobierno no afectan sustancialmente el poder decisorio del gobierno central. La utilización de los recursos con los cuales se ven fortalecidos los municipios requiere la aprobación previa de niveles superiores de gobierno o de entidades como el Ministerio de Hacienda y Crédito Público o el Departamento Nacional de Planeación. La reforma de hecho busca la modernización del Estado en la gestión administrativa y fiscal y no la autonomía regional y municipal. En estas circunstancias, el poder decisorio de la ciudadanía en las modalidades de participación incluidas en la reforma (quizás con la excepción de la elección de alcaldes y el referéndum local) queda muy limitado.

En resumen, la reforma puede ser fuertemente cuestionada en lo que se refiere a las virtudes que le otorga la presentación del gobierno. Su diagnóstico, su carácter integral y su alcance descentralizador, o no son acertados o no alcanzan las magnitudes que se le atribuyen. Ello, sin embargo, no quiere decir que la propaganda oficial no haya sido efectiva.

7. Ver, por ejemplo, Comisión de Estudios sobre la Violencia, Colombia: *Violencia y Democracia*, Bogotá, Universidad Nacional, Bogotá, 1987.

Al ciudadano raso se le han creado unas expectativas tales, que espera que con la aplicación cabal de la reforma se va a lograr una solución rápida y efectiva a los problemas que existan en su localidad, en la cual él va a ser un sujeto participante. El bipartidismo, por su parte, ha tenido que afrontar la nueva situación, que sin propiciar un cambio radical en los métodos institucionales de adelantar la actividad política, empieza a resquebrajar sus artríticas estructuras organizativas y a evidenciar, aún más, su indefinición programática y su identidad en el clientelismo y los apetitos de grupo. Así lo está demostrando ya la campaña para la primera elección popular de alcaldes.

Los sectores académicos y los centros de investigación, por su parte, también han demostrado su interés sobre las repercusiones de la reforma y expresado opiniones que, las más de las veces, cuestionan la posibilidad de lograr los objetivos que se propone el gobierno mediante la aplicación del proyecto descentralista y adoptan posiciones despectivas frente a cualquier adelanto que ella pueda representar en cuanto a la aparición de nuevas formas de afrontar las relaciones entre el Estado y la sociedad civil.

Con el fin de no caer en maximalismos de este tipo, y habida cuenta de la incoherencia interna de la lógica diagnóstico-instrumentos-objetivos con que el gobierno presenta la reforma descentralista, en los párrafos siguientes se abordará la interpretación analítica de los alcances y las limitaciones que ella contempla en tres aspectos de la vida nacional: la participación ciudadana, la modernización administrativa y el fortalecimiento de los fiscos regionales y locales.

A. La participación ciudadana

Las nuevas posibilidades de participación ciudadana que incluye la reforma se establecen en el Acto Legislativo No. 1 de 1986, que consagra la elección de alcaldes y la consulta popular, y en la Ley 11 del mismo año —también conocida como estatuto básico de la administración municipal—, que incluye la creación de las Juntas Administradoras locales, la participación de los usuarios en las juntas directivas de

las empresas de servicios públicos y la vinculación de organizaciones cívicas, en calidad de contratistas, a las obras que programe la administración para el desarrollo y mejoramiento de los municipios.

Es claro que la elección de alcaldes es el aspecto más importante de la reforma desde el punto de vista político. La escogencia del jefe de la administración municipal no solo representa un requisito mínimo de un sistema democrático que permite a los ciudadanos la selección de sus gobernantes, sino que configura un mecanismo para transformar y revitalizar la actitud apática de los colombianos con respecto a la administración de sus localidades, y para cambiar en alguna medida el manejo político con el que el bipartidismo ha mantenido su predominio en casi todos los municipios del país.

En efecto, la Constitución Nacional estatuyó la designación de los alcaldes municipales y del Distrito Especial de Bogotá por parte de los niveles superiores dentro de la rama ejecutiva del poder público. Tal situación condujo a que la selección de los mandatarios locales estuviera supeditada a la relación de fuerzas que el bipartidismo presentara en un momento dado ante las gobernaciones, o ante la presidencia para el caso de Bogotá. En esa medida, los alcaldes solo tenían compromisos ante el grupo o los grupos que respaldaban su nombramiento y no con el municipio o con sus habitantes.

El deber del Ejecutivo municipal de buscar unas mejores condiciones de vida de sus habitantes, quedaba al azar de una coincidencia entre los propósitos del funcionario y los intereses de sus jerarcas políticos.

En estas condiciones, por lo demás aunadas a unas funciones y responsabilidades de la administración municipal reducidas al mínimo, la ciudadanía adoptó una actitud indiferente frente a la escogencia de su más inmediato gobernante.

Los partidos, por su parte, concentraban su preocupación en la disputa ante las gobernaciones por alcanzar una mejor proporción del botín clientelista, dentro del cual estaba incluido el nombramiento de los alcaldes. A nivel local, por su parte, la política partidista estaba

reducida al mantenimiento de la clientela a través del Concejo y a apoyar o entablar desde allí la gestión del respectivo alcalde.

Con la nueva situación, los partidos están enfrentados a cambios profundos en lo que había venido siendo su actividad política a nivel local. Con el fin de disputar la elección de alcaldes y mantener su tradicional dominación han tenido que empezar por escoger candidatos y plantear así sea esbozos de programas de gobierno que sean suficientemente atractivos para una ciudadanía que hasta hace muy poco los tenía absolutamente sin cuidado. Por otro lado, el aún naciente proceso pone más en evidencia la crisis de dirección y el acentuado faccionalismo que aqueja al bipartidismo colombiano, realidades que de alguna forma venían siendo escondidas tras los velos de la repartija burocrática en los centros del poder político.

La población local, por su parte, empieza a observar y a participar en campañas políticas abiertas para el acceso al primer puesto público del municipio, en las cuales escogerán un gobernante y un programa de gobierno que, por vez primera, es nombrado por su decisión directa y, en tal medida, adquiere compromisos con ella.

De esta forma la elección de alcaldes se configura en un importante mecanismo para inducir cambios en los comportamientos políticos locales. Inicia un proceso de modernización política y administrativa que se convierte en un mecanismo que deben usar gobierno, partidos y ciudadanos, con miras a conseguir una ampliación de la democracia en Colombia (8).

La consulta popular, otra de las formas de participación ciudadana incluida en la reforma, es quizás la figura que más directamente se orienta a la ampliación y profundización de la democracia local. Mediante ella, los habitantes de un municipio podrán decidir sobre asuntos que les interesen. Sin embargo, hasta el momento esta práctica plebiscitaria no ha sido desarrollada por el Congreso en lo que se refiere a su convocatoria, alcances y mecanismos legales para la aplicación de sus decisiones.

Las juntas administradoras locales se crean como dependencias encargadas de vigilar y controlar la prestación de servicios públicos, recomendar la aprobación de impuestos o contribuciones y proponer la inclusión de partidas en el presupuesto municipal, con el fin de sufragar programas adoptados en el área de su jurisdicción, así como sugerir al Concejo y demás autoridades la expedición de determinadas medidas y velar por el cumplimiento de sus decisiones. Su área de cubrimiento será una comuna o corregimiento, según la división del territorio municipal que acuerde el Concejo, a iniciativa del alcalde.

Aunque representan un paso importante en la búsqueda de una mejor administración y un cubrimiento territorial más homogéneo de la prestación de los servicios estatales, tanto la integración como las funciones de las juntas administradoras locales son determinadas por los concejos, con la única salvedad que la ley exige que al menos la tercera parte de sus miembros sean elegidos por votación directa de los ciudadanos. La participación ciudadana en tales juntas, así como su capacidad decisoria, queda en manos de las determinaciones que los concejales adopten. En un contexto caracterizado por una acentuada resistencia de los ediles a la renovación de los voceros políticos y a la reducción de sus posibilidades de intervención en los asuntos municipales, la creación misma de las juntas administradoras locales depende de la voluntad política de los concejos para la definición de límites de las comunas y corregimientos. Esta voluntad no se encuentra siquiera para la delimitación del casco urbano en la mayoría de municipios del país. El hecho mismo de que hasta el momento son muy contados los casos en que se ha avanzado hacia la aplicación de este aspecto de la reforma está demostrando sus dificultades (9).

Por último, la intervención en las juntas directivas de las empresas de servicios públicos es

8. Véase, en este mismo número, el artículo de Pilar Gaitán, "La elección popular de alcaldes: un desafío para la democracia".

9. Es de resaltar la concepción democrática que ha inspirado la creación y conformación de las juntas administradoras locales en Cartagena y Bogotá, cuyos respectivos concejos acordaron la elección directa de todos los miembros. Véase, Juan Díaz, "Gobierno local y su problemática urbana en Bogotá", y Pedro Santana, "Cartagena: las primeras elecciones en el nuevo régimen municipal", en *Revista Foro*, No. 4, Bogotá, noviembre de 1987.

tal vez la parte más restrictiva a la participación ciudadana. En efecto, su reglamentación por el Decreto 3446 de 1986 no solo confirma la designación de los representantes "cívicos" como potestad del alcalde, sino que además dispone que las juntas que agrupen los usuarios deben certificar una participación en el consumo total del servicio, con lo cual el abanico de candidatos para ser nombrados representará solo una parte de los usuarios. En las grandes ciudades probablemente recaerá la nominación en los gremios de industriales y comerciantes y en los municipios pequeños en los estratos más altos de la población. En ese sentido, la participación será una participación calificada, lo cual constituye un retroceso frente al hecho de que esas plazas fueran ocupadas por concejales, que al fin y al cabo son elegidos con menos restricciones y por todos los usuarios.

Por lo demás, el carácter altamente técnico de la prestación de los servicios públicos limita aún más la participación de los usuarios y, de darse en los términos reglamentados, aunque la fijación de tarifas sigue siendo potestad de la Junta Nacional de Tarifas, las juntas directivas presentan las propuestas de modificación e incrementos que reflejarán los intereses de sus miembros. Con la posible composición de estas juntas, la eventualidad de una disminución de tarifas para los estratos altos no queda lejos y se reflejará en dificultades financieras de las empresas y, por tanto, en la prestación misma de los servicios, en el incremento de tarifas a los estratos bajos o en la disminución de la cobertura (10).

En conclusión, la participación ciudadana tan pregonada en la reforma descentralista, con excepción de la elección de alcaldes y la consulta popular, solo configura la extensión, a los nuevos entes administrativos, de una democracia restringida que está en la base de todas las formas y expresiones de insatisfacción ciudadana, y una búsqueda, aunque no la más afortunada, de la eficiencia administrativa y en la prestación de servicios públicos, mediante la recurrencia al control y la vigilancia ciudadana.

B. La modernización administrativa

Aparte de algunos aspectos que ya fueron reseñados por cuanto tienen que ver con la participación ciudadana — las juntas administradoras locales y la conformación de las juntas directivas de las empresas de servicios públicos — la reforma dispone, en la Ley 03 de 1986, algunas normas nuevas sobre la administración departamental y, mediante la Ley 76 de 1985 y de los decretos expedidos en virtud de las facultades extraordinarias otorgadas por la misma, la creación de las regiones de planificación y los Consejos Regionales de Planificación (CORPES), que funcionarán en cada una de ellas.

Además de las funciones administrativas y la prestación de servicios que señalen la Constitución y las leyes, la reforma asigna a los departamentos funciones de participar en la elaboración y coordinar la ejecución de los planes nacionales de desarrollo económico y social y de obras públicas; cumplir funciones y prestar servicios nacionales o coordinar su cumplimiento y prestación; promover y ejecutar actividades económicas para el desarrollo y bienestar de sus habitantes en cumplimiento de los planes nacionales y departamentales; prestar asistencia administrativa, técnica y financiera a los municipios y ejercer sobre ellos la tutela que la ley señale, y colaborar con las autoridades competentes en las tareas de conservación y preservación del medio ambiente y los recursos naturales.

Las nuevas funciones asignadas a los departamentos evidentemente tienden a consolidar en ellos una labor de coordinadores e intermediarios entre la planeación nacional y local, y a asignarles un papel de control sobre los planes y programas que adelanten los municipios. En ese sentido, la reforma se coloca dentro de la filosofía que guiaba la Constituyente de López (11), aunque no adopta las transformaciones radicales que proponían sus gestores, con las cuales los departamentos quedarían

Como entidades administrativas simplificadas, que no reproducen en Secretarías, Institutos y Empresas la compleja superestructura de la Nación. Su organi-

10. Véase Jaime Ruiz y Fernando Tenjo, "La descentralización cuestionada: la reforma actual frente a la de 1968", en *Economía Colombiana*, No. 160-161, Bogotá, febrero-marzo de 1987.

11. Véase Alvaro Tirado Mejía, *Descentralización y Centralismo en Colombia*, Bogotá, Oveja Negra, 1983.

zación tiene que ser sencilla. Estar hecha para el cumplimiento de funciones de concepción, de programación, de suministro de asistencia técnica, de tutela. En ningún caso, para la prestación directa de servicios al público ni para la ejecución de obras, tareas que estarían a cargo de la Nación y de los Municipios, según su naturaleza y entidad de cada una de ellas.

Ello implica que su planta de personal, su nómina debe ser reducida. Eso sí, altamente competente y calificada. Será una especie de "estado mayor" administrativo (12).

Los departamentos quedan, pues, parodiando el adagio, con el pecado y con el género. Al lado de un fortalecimiento de la planeación departamental dirigido a garantizar una mayor eficiencia y coordinación de la gestión estatal en los diferentes niveles de gobierno y a coordinar el cumplimiento de los planes nacionales en todo el territorio, subsistirá la tradicional estructura administrativa con sus vicios de ineficiencia, burocratización y clientelismo.

Pero es un hecho que, a partir de la reforma, de ser consideradas de segundo orden en cuanto a importancia política, las entidades de planeación departamental, ahora con funciones de tutoría y vigilancia sobre la inversión pública y los planes de desarrollo municipales y como enlaces y delegatarias de la planeación central, adquieren importancia tal que su jefatura empieza a ser objeto preferencial de la codicia de los caciques regionales.

Por si fuera poco, el control centralista que a través de los organismos departamentales de planeación se realiza sobre las inversiones y obras públicas de las localidades, se ve fortalecido y cubre a los departamentos, mediante la creación de organismos intermedios, las CORPES. Son creadas también con funciones de coordinación y enlace, pero esta vez entre los departamentos, las intendencias y las comisarías que constituyen una región de planificación y el Departamento Nacional de Planeación, a fin de garantizar el cumplimiento de las directrices del plan nacional de desarrollo.

La composición misma de los CORPES: el presidente de la República, el jefe y el subjefe del DNP, o sus delegados, y los gobernadores, in-

tendentes y comisarios de las entidades territoriales que conforman las respectivas regiones de planificación; así como la designación, por parte del presidente, del coordinador regional de planificación, de una terna presentada por los otros miembros, despeja cualquier duda acerca del carácter claramente centralista que la reforma impone de las decisiones sobre planes y programas de desarrollo y, por ende, para la destinación del gasto público. Así lo confirma la jefe de la División de Estudios Regionales del DNP:

Es importante aclarar que antes que pensar en la creación de nuevas unidades político-administrativas que complicarían aún más la organización actual, se está propiciando la posibilidad de organizar en forma funcional, práctica y más eficiente el espacio territorial nacional para efectos de la planeación económica y social (13).

A nivel municipal, la reforma adopta normas para la modernización administrativa referentes a las juntas administradoras locales y la conformación de juntas o consejos directivos de las empresas de servicios públicos, tal como se ha reseñado. También expide disposiciones con respecto a la Personería, recogiendo para ella el doble carácter de veedor ciudadano y agente del Ministerio Público, además de exigir que el candidato personero por lo menos haya terminado estudios de Derecho, y establece la posibilidad de conformación de las Contralorías Municipales que estaba negada desde la reforma de 1968.

A pesar de ello, la reorganización administrativa de los municipios no es integral sino que, por el contrario, presenta grandes vacíos que en alto grado van a condicionar las posibilidades de aplicación efectiva de la reforma. Los problemas más protuberantes provendrán de la no inclusión dentro del proceso de los Concejos Municipales y de la falta de definición precisa de las funciones del municipio (14).

En efecto, aunque el papel que la reforma atribuye a las juntas administradoras locales es, hasta cierto punto, un reconocimiento implícito

12. Jaime Castro, "Hacia la democracia local", citado en Alvaro Tirado M., *Op. cit.*, p. 157.

13. María Eugenia Avendaño, "Ley 76 de 1985. Regiones de planificación", en *Economía Colombiana*, No. 182, Bogotá, junio de 1986.

14. Véase Edgar González, "Descentralización y crisis administrativa municipal", en *Economía Colombiana*, No. 197-198, Bogotá, septiembre-octubre de 1987.

de la inoperancia de los Concejos Municipales en Colombia, el régimen de éstos no es modificado en lo más mínimo. Las únicas atribuciones que en la actualidad los concejales cumplen a cabalidad son la expedición del presupuesto de rentas y gastos y la creación de empleos y designación de funcionarios municipales, sin desmedro de que en esta última función primen los intereses grupistas y se elijan personas no idóneas o, lo que es común, se designen dos personas para el cargo, entrabando completamente la administración municipal.

Esta inoperancia no es ajena, por lo demás, a dos situaciones más generales: la falta de concreción de las funciones del Concejo Municipal que no adopta un verdadero papel fiscalizador y de control, y el compartir funciones administrativas del poder municipal, lo que fragmenta el poder y la eficiencia de ejecución entre el cabildo y el alcalde. En esa medida, cuando el conjunto de autoridades locales han sido transformadas en su régimen administrativo, resulta totalmente incomprensible la estabilidad del Concejo.

En lo que se refiere a la definición de funciones de los municipios, si bien la reforma aborda el problema, lo hace de una forma contradictoria. La Ley 11 de 1986, que define el estatuto básico de la administración local, adopta como criterio general que la competencia de los municipios estará constituida por las funciones que, como delegatarios de la nación, los departamentos o las entidades descentralizadas, les asigne la ley de acuerdo a la categoría en que se hallen clasificados. Pero la Ley 12 de 1986, que es básicamente un estatuto fiscal, omite totalmente el carácter delegatario y le asigna funciones a todos los municipios colombianos sin tener en cuenta ningún tipo de categorización.

Así, mientras la Ley 11 descansa sobre el adecuado criterio de definir las funciones administrativas y fiscales de los municipios del país a partir de considerar sus diferencias en cuanto a posibilidades de recursos, historia y estructura administrativa, la Ley 12 escoge el más pragmático recurso de expedir normas para todas las localidades, sin distinción alguna. Este último tratamiento ha conducido a que las normas dictadas sean inadecuadas para la mayoría de

ellos, o imposibles de aplicar, incidiendo en la profundización de sus desigualdades y de su diferente grado de acceso a los servicios estatales, a pesar de que la Constitución Nacional dispone el tratamiento diferencial de los distintos municipios de acuerdo con una categorización que nunca se ha definido.

En conclusión, las transformaciones administrativas introducidas por la reforma presentan dos categorías básicas: de un lado, una total coherencia en el fortalecimiento de los mecanismos del gobierno central para tomar decisiones, diseñar, vigilar y controlar la aplicación de los planes nacionales de desarrollo económico, social y de obras públicas en todas las regiones, los departamentos y los municipios del país. Tal fortalecimiento refleja la intención de modernizar y hacer más eficiente la intervención estatal, y en ninguna forma implica la concesión de autonomía a los niveles inferiores de gobierno sino todo lo contrario. Es un fortalecimiento del centralismo presentado bajo la apariencia de una reforma descentralista.

Mientras las relaciones entre los niveles jerárquicos del gobierno son coherentes y bien definidas, por el otro lado la estructura administrativa interna de municipios y departamentos, a pesar de las transformaciones introducidas, seguirá siendo caótica y contradictoria y seguirá presentando, a niveles más o menos elevados, problemas de eficiencia en su gestión.

C. El fortalecimiento de las finanzas locales

La normatividad relativa a este campo de la reforma básicamente se encuentra en la Ley 14 de 1983, por la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales, y en la Ley 12 de 1986, que incrementa la cesión del impuesto al valor agregado (IVA), así como en los decretos expedidos en virtud de las facultades otorgadas al Ejecutivo por la última ley citada. Paradójicamente, la atención en cuanto a los aspectos financieros y fiscales de la reforma ha recaído sobre la Ley 12, aunque la Ley 14 tiene un más claro carácter descentralista.

La falta de correspondencia entre el crecimiento de los ingresos tributarios de los niveles inferiores de gobierno y el incremento del ingre-

so nacional, planteaba la necesidad de revisar las bases tributarias y las tarifas de los impuestos locales. Solo así los gobiernos seccionales podrían al menos mantener su capacidad de respuesta a la demanda de servicios gubernamentales de una población creciente.

La Ley 14 de 1983 se expide buscando dar flexibilidad a los impuestos municipales y departamentales, con el objetivo de superar el estancamiento de las recaudaciones en estos niveles de gobierno y mitigar, en alguna medida, su dependencia de las finanzas centrales del Estado.

Se perseguía, entonces, una situación de balance fiscal regional y local, en la cual los ingresos propios de estos entes territoriales fueran suficientes para sufragar sus gastos y, en esa medida, obtuvieran autonomía financiera y poder decisorio en la asignación de recursos.

Aunque los resultados de la aplicación de la Ley 14 de 1983 fueron poco significativos en cuanto al incremento de los ingresos tributarios de las localidades y los efectos muy diferentes entre ellas (15), sí contribuyeron a menuear la diferencia entre ingresos y gastos propios de los niveles inferiores de gobierno y, por consiguiente, a disminuir la dependencia de ingresos provenientes de la nación. Desde un punto de vista exclusivamente fiscal, ello significa un avance hacia la descentralización. Es de anotar, sin embargo, que el autofinanciamiento y la autonomía en el gasto que esta descentralización significaba, se daba en un marco general de concentración de funciones en manos del gobierno central y de responsabilidades mínimas de los gobiernos locales y departamentales. En estas condiciones, las necesidades de recursos para estos niveles eran reducidas y el autofinanciamiento muy difícil de alcanzar.

La Ley 12 de 1986, por su parte, no pretende en forma alguna el incremento de los ingresos propios de las localidades ni brindar autonomía de gasto. Busca, ante todo, trasladar a los municipios funciones y responsabilidades de

prestación de servicios que, por su mismo carácter y cobertura son eminentemente locales y que, por tanto, la nación no puede seguir asumiendo sin disminuir la eficiencia de su gestión y su presencia en todo el territorio nacional. Las localidades, sin embargo, no tendrán que recurrir a sus magros recursos propios para la atención de tales funciones sino que recibirán, mediante transferencias, grandes recursos del presupuesto nacional para tal propósito.

La Ley 12 de 1986 aumenta la cesión que del Impuesto al Valor Agregado —IVA— hace la nación a todos los departamentos, intendencias, comisarías y municipios del país, siendo estos últimos los más beneficiados. Determina la citada ley que dicho incremento se ampliará progresivamente hasta llegar al 50 por ciento de la recaudación que, por concepto de IVA, reciba la nación.

La importancia de la medida es apreciable si se considera que en el lapso relativamente corto de siete años, se incrementa la cesión en veinte puntos porcentuales de la imposición a las ventas, tributo que ha presentado un crecimiento tan vertiginoso que lo ha colocado como uno de los renglones más importantes de los ingresos de la nación, como puede observarse en el Cuadro No. 2. Sin embargo, a un nivel más general de análisis, dicha importancia debe ser matizada. En efecto, proyecciones realizadas sobre la evolución de los recaudos que por concepto de IVA percibirá la nación, y de los agregados gubernamentales, dejan ver que las transferencias que se derivan de la aplicación de la Ley 12, solo representan un 6.26 por ciento del gasto del gobierno central y, por supuesto, mucho menos del total de gasto del sector público colombiano (16).

A pesar de esta última anotación, dada la situación de estancamiento y falta de flexibilidad de los ingresos propios de las localidades, la cual no fue transformada radicalmente por la Ley 14, las transferencias que por concepto de ley comenzaron a recibir los municipios desde 1986 se convertirán muy rápidamente en el rubro fundamental de sus ingresos, determi-

15. Véase Gabriel Aghon et. al., "Ley 14 de 1983: primeros resultados", en *Revista de Planeación y Desarrollo*, Vol. XVII, No. 1, Bogotá, marzo de 1985.

16. Véase Jorge Iván González y María Victoria Alonso, "Ley 12: un galimatías fiscal", en *Economía Colombiana*, No. 197-198, Bogotá, septiembre-octubre de 1987.

CUADRO No. 2

**INGRESOS DEL GOBIERNO NACIONAL
RECONOCIMIENTOS 1980-1986 (1)
(Millones de pesos corrientes)**

Conceptos	1980	%	1981	%	1982	%	1983	%	1984	%	1985	%	1986	%
I. Ingresos corrientes	140515		176992		225596		243927		306652		464676		690435	
A. Renta y complementarios	50045	24.85	66831	25.15	78822	24.60	79332	21.11	98151	19.85	129200	19.26	186234	19.43
B. Ventas	32559	16.17	36107	13.59	59952	18.70	61918	16.47	97712	19.76	137284	20.47	184074	19.20
C. Ad valorem a la gasolina y ACPM	10222	5.08	17546	6.59	20112	6.27	24772	6.58	30609	6.19	37718	5.62	46493	4.85
D. Timbre nacional	4438	2.21	5380	2.02	6277	1.96	6345	1.69	9521	1.93	18270	2.72	23927	2.49
E. Aduanas y recargos	22725	11.29	28955	10.90	34735	10.83	38998	10.38	43499	8.80	55445	8.27	82448	8.60
F. CIF a importaciones (2)	1840	0.91	2519	0.95	2730	0.85	3192	0.85	2878	0.58	29089	4.34	52003	5.42
G. Ad valorem al café	13537	6.72	10201	3.84	9230	2.88	5701	1.52	8453	1.71	12644	1.88	29118	3.04
H. Otros	5149	2.56	9453	3.59	13678	4.27	23719	6.31	15829	3.20	45026	6.71	86138	8.99
II. Ingresos de capital	60869		88720		95029		131932		187785		206128		268229	
A. Crédito interno	200	0.09	815	0.30	15310	4.78	56044	14.91	78280	15.83	130866	19.51	130490	13.61
B. Crédito externo	21189	10.52	31628	11.79	20517	6.40	4848	1.29	106908	21.62	73527	10.96	130238	13.59
C. Recur. del balance	8343	4.14	8233	3.10	1766	0.55	16107	4.28	2597	0.53	1735	0.26	7501	0.78
D. Cuenta Especial de Cambios	31116	15.45	48044	18.04	57436	17.91	54933	14.61	-	-	-	-	-	-
III. Total de ingresos	201384	100.00	265712	100.00	320625	100.00	375859	100.00	494437	100.00	670804	100.00	958664	100.00

1. Excluye la parte no tributaria de la Cuenta Especial de Cambios.

2. Incluye el impuesto del 8 por ciento a las importaciones creado por la Ley 50 de 1984.

Fuente: Contraloría General de la República, Informe Financiero 1986.

nándoles una absoluta dependencia financiera de la nación.

Pero la pérdida de autonomía no es exclusivamente en cuanto al financiamiento de sus responsabilidades. Las decisiones de inversión y gasto público no son adoptadas por los gobiernos locales. El tipo de transferencias otorgado por la Ley 12 tiene un claro carácter centralista. Son transferencias condicionadas por cuanto solo pueden ser destinadas hacia las finalidades expresamente definidas por la ley misma o autorizadas por el DNP, además de estar tuteladas y controladas por los organismos de planeación departamental.

La Ley 12 incorpora elementos de descentralización de funciones y responsabilidades y mecanismos de control y vigilancia por parte del gobierno central sobre la prestación de servicios y la inversión pública. Pero por otro lado implica una pérdida en la autonomía de gasto y una mayor dependencia por parte de las entidades locales con respecto a las finanzas nacionales.

De nuevo, al igual que en las transformaciones administrativas, se trata de una búsqueda de modernización y eficiencia de las actividades estatales. Esto se refleja en la reorganización administrativa que se tradujo en la liquidación, traslado y disminución de funciones de las enti-

dades del nivel nacional que estaban encargadas de las responsabilidades ahora asignadas a los municipios (17). Aunque dicha reorganización se concentró en instituciones de reconocida ineficiencia como el INSFOPAL y el Fondo Nacional Hospitalario, con el fin de reducir el desprestigio que en la prestación de servicios públicos ha venido acumulando el nivel central de la administración estatal, nuevos problemas le son puestos sobre el tapete.

El traslado de tales responsabilidades a los municipios efectivamente representará una reducción del presupuesto de gastos del nivel nacional, pero las transferencias que el gobierno central debe girar a las administraciones locales para su cumplimiento, exceden con mucho esa disminución de los egresos. Dicha diferencia se reflejará en el incremento del déficit que ya tradicionalmente presenta el presupuesto nacional, el cual se verá incrementado para 1992 en cerca de 33 mil millones de pesos (18).

17. Una exposición detallada de las transformaciones administrativas del nivel nacional, derivadas de la aplicación de la Ley 12, puede consultarse en Alfredo Manrique, "La descentralización administrativa", en *Ley 12: descentralización administrativa y fiscal*, Bogotá, FESCOL-PROCOMUN, 1987.

18. Véase Contraloría General de la República. "Impacto de la Ley 12 sobre las finanzas públicas", en *Informe Financiero*, Bogotá, enero de 1987.

A nivel local, la Ley 12 implica la obligación, por parte de los municipios, de asumir una gran cantidad de importantes servicios estatales que, precisamente por su escaso cubrimiento y atención, han sido motivo recurrente de insatisfacción ciudadana y de paros cívicos, tales como la construcción, ampliación y mantenimiento de acueductos y alcantarillados; la construcción y conservación de carreteras, caminos y puentes veredales; la construcción y dotación de los colegios oficiales de primaria y secundaria; la construcción, mantenimiento y dotación de puestos de salud y hospitales locales, y la extensión de la electrificación en zonas rurales y urbanas, entre otros.

La magnitud de tal responsabilidad no es, de manera alguna, despreciable. Las estimaciones preliminares que han aparecido del proyec-

to gubernamental para establecer los niveles de pobreza en el país (19), dejan ver que en 13 de 27 casos, las personas que habitan viviendas con necesidades básicas insatisfechas supera el 50 por ciento de la población de su respectiva región o departamento (ver Cuadro No. 3, tercera columna). Aunque los indicadores utilizados no incluyen aspectos extrahabitacionales como vías de comunicación y salud, sí dan una idea del ingente esfuerzo que es necesario adelantar para colmar las necesidades de servicios básicos, en particular de acueductos y alcantarillados.

19. Véase PNUD-UNICEF-DANE-Departamento Nacional de Planeación-Ministerio de Agricultura. "Magnitud de la pobreza en Colombia - Primer informe del proyecto de indicadores de pobreza", en *Boletín de Estadística*, Bogotá, junio de 1987.

CUADRO No. 3
INDICADORES DE POBREZA, COLOMBIA 1985
PERSONAS EN VIVIENDAS CON NECESIDADES BASICAS
SATISFECHAS E INSATISFECHAS
SEGUN SECCIONES DEL PAIS

Personas con necesidades básicas					
Secciones y zonas	Total personas	Satisfechas	Insatisfechas	Personas en la miseria	Personas en viviendas servicios básicos
Total Nacional	26.570.060	56.79	43.21	21.35	20.86
Cabecera	18.597.610	68.47	31.53	12.24	8.84
Resto	7.972.450	29.54	70.46	42.62	48.90
Antioquia	3.654.080	62.58	37.42	17.65	14.89
Cabecera	2.563.780	73.76	26.24	9.78	5.85
Resto	1.090.300	36.30	63.70	36.18	36.15
Atlántico	1.398.860	59.72	40.28	18.69	24.04
Cabecera	1.325.500	61.25	38.75	17.35	23.27
Resto	73.360	31.95	68.05	42.84	37.95
Bogotá, D.E.	4.015.280	76.02	23.98	6.03	1.52
Cabecera	4.009.290	76.05	23.95	6.00	1.46
Resto	5.990	56.09	43.91	22.87	43.91
Bolívar	1.180.330	37.61	62.39	42.74	44.87
Cabecera	811.570	50.21	49.79	28.86	30.68
Resto	368.760	9.90	90.10	73.29	76.10
Boyacá	1.046.210	42.77	57.23	28.93	42.91
Cabecera	408.830	75.53	24.47	8.39	4.88
Resto	637.380	21.75	78.25	42.10	67.30

sigue

viene

Secciones y zonas	Total personas	Satis- fechas	Insatis- fechas	Personas en la miseria	Personas en viviendas servicios básicos
Caldas	763.590	66.83	33.17	11.55	6.82
Cabecera	509.860	75.05	24.95	6.94	2.12
Resto	254.730	50.41	49.59	20.75	16.19
Caquetá	193.400	43.32	56.68	30.19	27.69
Cabecera	120.350	56.88	43.12	19.09	11.62
Resto	73.050	20.99	79.01	48.46	54.15
Cauca	694.220	44.69	55.31	31.87	30.84
Cabecera	281.510	66.34	33.66	15.41	7.67
Resto	412.710	29.93	70.07	43.09	46.65
Cesar	559.240	42.85	57.15	34.54	32.96
Cabecera	348.010	57.33	42.67	20.95	15.10
Resto	211.230	19.01	80.99	56.93	62.39
Córdoba	825.730	29.14	70.86	49.93	51.54
Cabecera	393.850	48.49	51.51	28.15	25.63
Resto	431.880	11.50	88.50	69.79	75.16
Cundinamarca	1.306.490	51.72	48.28	21.60	28.50
Cabecera	615.870	69.46	30.54	10.20	5.77
Resto	690.620	35.90	64.10	31.76	48.76
Chocó	209.730	20.09	79.91	41.09	69.76
Cabecera	75.510	30.09	69.91	32.92	60.61
Resto	134.220	14.46	85.54	45.69	74.91
Huila	613.260	53.98	46.02	22.42	19.39
Cabecera	351.090	66.68	33.32	12.61	8.60
Resto	262.170	36.96	63.04	35.57	33.83
Guajira	207.900	49.62	50.38	25.05	33.29
Cabecera	152.540	52.44	47.56	21.49	31.65
Resto	55.360	41.85	58.15	34.86	37.81
Magdalena	728.490	41.70	58.30	38.50	37.24
Cabecera	389.010	58.92	41.08	21.55	19.67
Resto	339.480	21.97	78.03	57.91	57.37
Meta	385.350	55.58	44.42	21.21	17.66
Cabecera	267.540	65.96	34.04	11.48	3.93
Resto	117.810	31.98	68.02	43.31	48.83
Nariño	937.620	41.27	58.73	31.73	30.29
Cabecera	408.410	62.15	37.85	15.50	13.10
Resto	529.210	25.16	74.84	44.25	43.56
Norte de Santander	871.420	49.37	50.63	25.73	28.32
Cabecera	584.180	62.24	37.76	14.83	11.39
Resto	287.240	23.21	76.79	47.89	62.76
Quindío	372.810	70.52	29.48	10.16	2.14
Cabecera	303.540	72.25	27.75	9.00	1.63
Resto	69.270	62.97	37.03	15.20	4.36

sigue

<i>viene</i>	Secciones y zonas	Total personas	Satisfechas	Insatisfechas	Personas en la miseria	Personas en viviendas servicios básicos
	Risaralda	596.880	66.76	33.24	12.85	6.21
	Cabecera	434.160	72.39	27.61	9.30	3.27
	Resto	162.720	51.72	48.28	22.35	14.06
	Santander	1.371.430	57.88	42.12	20.27	23.35
	Cabecera	870.820	75.16	24.84	8.69	5.01
	Resto	500.610	27.83	72.17	40.43	55.25
	Sucre	490.220	30.42	69.58	51.79	51.36
	Cabecera	280.770	46.28	53.72	34.01	29.70
	Resto	209.450	9.16	90.84	75.62	84.40
	Tolima	951.470	55.05	44.95	20.90	19.49
	Cabecera	563.080	69.04	30.96	10.33	4.45
	Resto	388.390	34.77	65.23	36.23	41.30
	Valle	2.813.240	66.85	33.15	12.07	5.35
	Cabecera	2.345.410	70.23	29.77	10.24	3.67
	Resto	467.830	49.93	50.07	21.20	13.75
	Orinoquia	182.020	31.38	68.62	37.51	49.17
	Cabecera	85.530	47.77	52.23	24.86	16.73
	Resto	96.490	16.85	83.15	48.72	77.93
	Amazonia	165.240	38.51	61.49	29.02	38.72
	Cabecera	74.180	56.20	43.80	15.06	15.03
	Resto	91.060	24.09	75.91	40.40	58.02
	San Andrés y Providencia	35.550	63.74	36.26	5.40	26.61

Fuente: PNUD-UNICEF-DANE-Departamento Nacional de Planeación-Ministerio de Agricultura, "Magnitud de la pobreza en Colombia - Primer informe del proyecto de indicadores de pobreza", En Boletín de Estadística, Bogotá, junio de 1987.

El Cuadro No. 4 presenta la proyección de los recursos que por concepto de Ley 12 recibirán la totalidad de los municipios de cada departamento, intendencia o comisaría. Se aprecia en él que realmente las rentas transferidas son cuantiosas. A pesar de la agregación, se percibe también el aspecto quizás más problemático de la fórmula diseñada para determinar la cesión del IVA que recibirá cada municipio: la exagerada importancia del factor poblacional. Una comparación de departamentos con casi igual número de municipios como Antioquia y Boyacá, o como Caldas, Cesar, Córdoba, Meta y Sucre, deja traslucir el peso de tal factor. Tanto la población como las transferencias recibidas por Antioquia son aproximadamente tres veces más grandes que las de Boyacá, y las de Caldas un 33 por ciento superiores a las de Cesar.

La naturaleza de los problemas que provienen del acentuado énfasis en el factor poblacional es sugerida ya con una comparación de los datos resaltados en los cuadros No. 3 y No. 4. En efecto, como ya se había anotado, las transferencias recibidas por los municipios antioqueños triplican las de los de Boyacá, a pesar de que en éstos el 57.23 por ciento de las personas habitan viviendas con necesidades básicas insatisfechas, frente a un 37.42 por ciento que en Antioquia padecen las mismas circunstancias. Más dramático aún comparar el caso de Caldas, uno de los pocos departamentos colombianos que presenta indicadores medianamente aceptables en cuanto a cubrimiento de necesidades básicas que, sin embargo, recibirá más transferencias que Cesar, donde el 57.15 por ciento de los habitantes no logran un nivel adecuado de ellas, o que Sucre donde casi el 70 por

CUADRO No. 4

PROYECCION DE LAS TRANSFERENCIAS DE LEY 12

(Millones de pesos corrientes)

Departamentos	Número de Municipios	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Antioquia	124	9597.06	14211.36	17903.04	24201.35	32862.70	45029.83
Atlántico	23	3190.82	4631.88	5681.73	7430.90	9749.50	12873.07
Bolívar	32	2866.94	4352.71	5579.37	7595.37	10415.50	14387.93
Boyacá	121	2703.86	4292.81	5694.45	8138.84	11610.20	16655.51
Caldas	25	2117.41	3172.40	4040.12	5530.17	7599.20	10536.40
Caquetá	15	616.74	969.06	1279.85	1821.85	2591.60	3710.26
Cauca	36	1980.30	3065.31	3988.68	5586.55	7830.50	11054.37
Cesar	24	1469.82	2252.12	2899.83	4013.75	5564.00	7769.97
Chocó	19	719.44	1130.03	1492.23	2123.87	3020.90	4324.62
Córdoba	26	2270.93	3523.69	4580.44	6405.53	8961.30	12622.01
Cundinamarca	114	3479.80	5469.64	7202.26	10215.51	14477.80	20647.41
Distrito Especial	1	8898.72	12457.68	14747.48	18427.14	23017.70	28744.13
Guajira	9	715.32	1134.48	1504.23	2149.06	3064.80	4395.74
Huila	37	1576.95	2399.87	3085.69	4266.94	5914.50	8264.51
Magdalena	21	1934.21	2932.27	3739.34	5119.77	7025.30	9713.31
Meta	24	983.56	1490.12	1899.95	2601.02	3569.00	4934.60
Nariño	56	2419.20	3734.85	4844.23	6760.04	9442.50	13284.23
Norte de Santander	39	2121.82	3209.33	4085.96	5584.26	7650.20	10560.94
Quindío	12	901.62	1348.72	1702.62	2304.86	3129.90	4283.85
Risaralda	14	1474.29	2169.04	2699.19	3593.20	4801.00	6464.36
Santander	86	3529.83	5294.79	6715.15	9141.82	12486.00	17194.67
Sucre	24	1307.37	2008.71	2599.05	3618.11	5044.20	7085.25
Tolima	46	2579.47	3958.36	5112.58	7102.53	9882.10	13852.75
Valle	42	6538.00	9534.57	11762.18	15493.54	20481.80	27269.24
Intendencias							
Arauca	4	157.84	248.97	329.36	469.56	668.70	958.02
Casanare	19	269.27	421.74	556.23	790.78	1123.90	1607.99
Putumayo	7	250.53	400.57	532.93	763.76	1091.60	1567.99
San Andrés y Providencia	1	7.99	13.04	17.50	25.27	36.30	52.35
Comisarias							
Amazonas	2	52.38	82.65	109.36	155.92	222.10	138.17
Guainía	1	22.17	34.92	46.16	65.76	93.60	134.05
Guaviare	1	74.51	117.49	155.41	221.53	315.40	451.92
Vaupés	1	31.61	49.85	65.94	94.01	133.90	191.79
Total	1006	66879.20	100143.53	126663.24	171870.08	233959.50	321058.66

Fuente: Departamento Nacional de Planeación.

ciento de la población se encuentra en estas condiciones y se considera que más de la mitad está en la miseria.

No es descabellado, entonces, adelantar la hipótesis que la descentralización fiscal previs-

ta por la Ley 12, a pesar de sus poco claros objetivos redistributivos, redundará más en una profundización de las diferencias y desequilibrios regionales y locales, que en una distribución y prestación de servicios más homogénea en el territorio nacional.

Es cierto que las transferencias adicionales que les otorga la reforma son considerables, pero son a todas luces insuficientes para una adecuada prestación de todos los servicios que los municipios deben asumir. Por lo demás, la posibilidad de realizar inversiones conjuntas por parte de agrupaciones de municipios, para el logro de economías de escala, es negada a las localidades. La Ley 11 de 1986, que considera las Asociaciones de Municipios para tal fin, deja su creación totalmente a disposición de las asambleas departamentales, a iniciativa del gobernador. Los municipios no tienen autonomía para crearlas y sí obligación de aceptarlas. Una vez más, aparecen las decisiones jerárquicas en la reforma descentralista.

Los municipios, entonces, tendrán que acudir a la capacidad de endeudamiento, acrecentada por las nuevas transferencias, y a la elevación de tasas y tarifas, para no declararse, a corto plazo, en bancarrota y en imposibilidad de prestación de unos servicios que no permiten postergación.

Estos son los problemas financieros que ya tienen que enfrentar los municipios. Sin contar con las limitaciones administrativas y técnicas (aun considerando las reformas de la Ley 11), que los deja en condiciones de absoluta impotencia para el adelanto de sus nuevas funciones. No solo se requerirá de profesionales para el desempeño en el cargo de Personero Municipal, sino además para las tareas de planeación e ingeniería que exigen las nuevas funciones. La adecuación de la estructura administrativa y la incorporación a ella de personal calificado, incidirá de manera importante en la insuficiencia de recursos financieros y humanos para la pretendida eficiencia de la gestión pública.

En resumen, lo que interesa resaltar aquí, es la coincidencia que la Ley 12 tiene con otras disposiciones de la reforma descentralista, en la búsqueda de la modernización y eficiencia, de concentración real en la toma de decisiones y el control y vigilancia para su cumplimiento, y en la coherencia y refinamiento de las relaciones entre los distintos niveles de gobierno que conducirán a un nuevo fortalecimiento del centralismo, sin importar que en esa evolución la toma de decisiones y el armónico funcionamiento de la estructura administrativa de los

municipios sean procesos cada vez más complicados y lejanos. Para no hablar de la autonomía.

IV. CONCLUSIONES

La trascendencia otorgada por la administración anterior a la reforma municipal le confirió a ésta una relevancia exagerada. No obstante, ello fue solo el producto de un análisis simplista y mistificador que tachaba al acentuado centralismo como causante exclusivo de los problemas nacionales. La ineficiencia administrativa y la abstención electoral, tanto como la profundización del descontento y de los conflictos sociales y hasta la insurgencia armada eran reputados todos como efectos mediatos o inmediatos del centralismo. A partir de esta consideración, la reforma se convertía en el mecanismo idóneo para solucionar todas las dificultades sugeridas por el diagnóstico.

Sin embargo, la situación nacional de entonces y su evolución posterior han sido una costosa e infortunada prueba de que la reforma municipal, aun contando con el hecho de que su aplicación todavía es incipiente, no es la panacea que los discursos y la propaganda oficial presentaban como la salida a todos los problemas del país. Y obviamente no puede serlo. Escasamente podría enfrentar una de las fuentes de la crisis: el centralismo. La aparición, día a día en los últimos años, de nuevos factores que han profundizado la crisis —sin que nadie pueda considerar aún que ésta ha tocado fondo— muestra suficientemente que el extremado centralismo es apenas una de las manifestaciones del problema más general que aqueja a la sociedad colombiana, la restricción a la democracia.

El análisis de la reforma municipal debe enfocarse, entonces, sobre lo que puedan ser sus efectivos pasos hacia la descentralización, y nada más. En este terreno, al igual que en las virtudes desorbitadas que le otorgaba el gobierno, también deja mucho que desear.

Esto es evidente en los tres grandes aspectos de la vida municipal hacia los cuales va dirigida: la participación ciudadana, la modernización administrativa y la descentralización fis-

cal. Las normas adoptadas presentan un cuerpo coherente y refinado de medidas tendientes a controlar y tutelar la gestión fiscal y administrativa de las localidades, fortaleciendo evidentemente el centralismo. Y para dar una apariencia descentralista, se otorgan algunas posibilidades de participación, pero con el suficiente cuidado de no poner en peligro las decisiones jerárquicas ni, por lo menos en el corto plazo, el poder político bipartidista.

En efecto, la apelación a la ciudadanía será decisiva para la elección de los mandatarios locales y para la aún larvaria consulta popular. Pero los canales reales de participación ciudadana tendrán muy pocas o nulas facultades decisorias. Las juntas administradoras locales quedarán bajo potestad de los Concejos Municipales —asiento predilecto de los gamonales—, y escasamente podrán presentar ante los cabildos quejas o peticiones corteses sobre los problemas y necesidades de su jurisdicción. Por su lado, la participación de usuarios en las juntas directivas de las empresas de servicios públicos a la vez que implica una participación decisoria, es la expresión más descarada del carácter restrictivo de la democracia colombiana: hay extensión de la participación, pero para grupos más privilegiados aun que los actuales y futuros concejales.

Las transformaciones administrativas acrecientan la vigilancia departamental, regional y nacional sobre la planeación municipal, mientras que no tienen en cuenta la importancia que reviste la reorganización y modernización de la estructura administrativa local para un verdadero proceso de descentralización. No es siquiera tenida en cuenta la posibilidad de reforma de los Concejos Municipales para que asuman un papel de fiscalización y control de la gestión municipal y no el que actualmente cumplen de coadministración y, muchas veces, según los intereses clientelistas, de enemigos abiertos o agazapados de la gestión pública local. Tampoco se considera dentro de la reforma la necesidad de establecer la categorización de los municipios según sus recursos y necesidades, a la que debe responder, obviamente, una organización administrativa más o menos compleja. En resumen, búsqueda de eficiencia en el control centralista e ineficiencia persistente de la administración local.

Por último, la descentralización fiscal, que pretendía buscar una mejor prestación de servicios públicos a la ciudadanía y trasladar hacia las municipalidades —sin lograrlo— el déficit fiscal del Estado, se traducirá en una gran transferencia de recursos desde la nación hacia los municipios, la cual, sin embargo, será insuficiente para las funciones descargadas. La nación salvará su responsabilidad ante los ciudadanos, pero cuidará que sin su autorización expresa no se emprenda ninguna inversión.

Paradójicamente, será precisamente con la gestión de los alcaldes electos —quizás la única medida realmente descentralista— cuando se pongan totalmente en evidencia las restricciones que la reforma municipal impone a la descentralización y a la autonomía de las localidades.

En efecto, serán estos funcionarios quienes, investidos del poder por el ahora tan mentado y tan burlado constituyente primario, se encontrarán desarmados por las disposiciones de una supuesta reforma descentralista. Impotentes para realizar una adecuada reorganización y modernización administrativa, porque las medidas no afectan el poder de los gamonales locales y regionales representados en los concejos y las asambleas. Impotentes también para adoptar decisiones de inversión y obras públicas en beneficio de sus localidades, si éstas no son de la aquiescencia de la jerarquía en planeación. Contarán, eso sí, con recursos financieros en montos jamás vistos en una localidad, pero que no podrán tocar si no cumplen el requisito anterior. Y, además, con una población que, conocedora de la existencia de esos recursos y atizada por las expectativas que se le han creado y por su nuevo carácter de electores, les exigirá todo lo anterior. Nada extraño, entonces, que durante su gestión entiendan mejor que nadie la célebre sentencia de Echandía: ¿Y el poder para qué?